

# ¿Quién se beneficia? LAS POLITICAS AGRARIAS

Olivier Delahaye Schneider

En el sector agrícola, las medidas publicitadas por los sucesivos gobiernos han tenido, muchas veces, consecuencias sociales bastante alejadas de sus objetivos explícitos. En la realidad, son aprovechadas a menudo por sectores sociales bien distintos de sus supuestos beneficiarios, los cuales a veces pueden resultar más bien perjudicados con la aplicación de estas políticas. La problemática del mercado de la tierra agrícola en el país, poco conocida a pesar de ser esencial para entender los procesos socioeconómicos en el sector agrícola, nos ofrece dos ejemplos significativos de la "perversión" social de las medidas gubernamentales: la evolución del precio de la tierra en los años 1974-1978, y los recientes programas de tierra del Instituto Agrario Nacional (IAN).

## EL MERCADO DE LA TIERRA

Tal vez es necesaria una explicación preliminar sobre la importancia que le damos al mercado de la tierra. Estamos en un país capitalista cuya economía está regulada en última instancia por el mercado de los factores de la producción, tales como la tierra en el caso de la agricultura. Esta regulación se impone por encima de las tentativas de intervención por parte del gobierno. Por último, si las medidas oficiales quieren suprimir en algún caso este papel regulador del mercado, éste se volverá "paralelo", "clandestino", "ilegal", para el provecho de los sectores oficialmente desconocidos por los organismos gubernamentales (un ejemplo actual lo da la situación de la leche popular en la cual el subsidio destinado a las capas populares parece más bien llegar a los bolsillos de otros sectores, algunos de ellos con ramificaciones internacionales en Colombia y el Caribe, según recientes denuncias de prensa: al tratar de disminuir el precio de mercado de la leche para los pobres, se estaría enriqueciendo en la realidad a otros sectores, fuera de todo control oficial conocido). En el mercado de la tierra podrían tener lugar procesos de la misma índole. Sin embargo ha sido muy poco estudiado hasta ahora, tal vez porque se ha constituido solamente en fecha muy reciente un mercado nacional de la tierra agrícola.

Otro factor que puede haber in-

fluído sobre este poco conocimiento se refiere a la importancia desmesurada (y, lo veremos, poco justificada) que le ha dado a la Reforma Agraria el pensamiento agrarista tradicional. Este prevalece todavía en muchos estudios sobre el campo y no ha permitido ver la realidad de lo que acontece, la cual está regulada más por el mercado de la tierra que por los intentos gubernamentales de redistribuir la tenencia.

Ahora bien, en Venezuela, el mercado de la tierra abarca una realidad muy compleja y variada. Para simplificar, haremos una distinción entre:

— El mercado "legal", oficial, en el cual las operaciones son protocolizadas por notarías, juzgados y registros públicos, organismos a través de los cuales el Gobierno garantiza formalmente el cumplimiento de ciertas normas legales, y donde se pueden obtener informaciones sobre las características de los agentes sociales que intervienen en el mercado, así como de las transferencias realizadas.

— El mercado paralelo, teóricamente "ilegal", sin embargo muy real, de bienes tales como bienhechurías en terrenos baldíos intransferibles o tierras del patrimonio del IAN. Este mercado está representado por un sin número de operaciones de todo tipo (acuerdo verbal, o bien en papel corriente, o bien en papel sellado, etc.) que por su carácter ilegal no están inscritas en ningún libro oficial y sobre los cuales pues la información es particularmente difícil de obtener.

Vamos a ver, para cada uno de estos mercados, un ejemplo de lo que expusimos al principio como desvío social de las políticas oficiales.

## EL CREDITO A LA PRODUCCION AGRICOLA: ¿UNA REGALIA A TERRATENIENTES URBANOS NO PRODUCTORES?

Si observamos la evolución del monto total de crédito agrícola entre 1974 y 1978, se observa que el gobierno destinó a la producción agrícola un volumen de financiamiento (1) que pasa de 1.350 millones de bolívares a 3.704 millones (en bolívares corrientes), es decir una multiplicación por tres. Vale la pena observar el comportamiento del precio de la tierra agrícola en el mismo

lapso. No existen evaluaciones a nivel nacional. Sin embargo un trabajo efectuado recientemente (2) permite apreciar la evolución de dicho precio. El cuadro 1 nos indica una multiplicación por siete entre los años referidos.

CUADRO 1  
EVOLUCION DE L INDICADOR  
DEL PRECIO DE LA TIERRA  
AGRICOLA EN EL DISTRITO  
ZAMORA DEL ESTADO  
ARAGUA (Base 1968 = 100)

Año	Valor del indicador
1974	172,3
1975	248,8
1976	468,2
1977	1.277,6
1978	1.247,8

FUENTE: Delahaye, O., "Los agentes sociales y el mercado de la tierra agrícola en el Distrito Zamora del Estado Aragua".

Estas cifras dan a pensar que los productores agrícolas, para obtener la tierra y utilizar los recursos disponibles en crédito, tuvieron que pagarle a los terratenientes un precio mucho más crecido (multiplicado 7 veces) que las ofertas oficiales de financiamiento (multiplicadas 3 veces). El resultado concreto puede haber sido un desvío parcial de dichos fondos en favor de los terratenientes. Un examen de las características de estos últimos en el Distrito estudiado nos muestra que solamente 30 por ciento de los vendedores de tierras declaran como profesión la de agricultor y de criador, mientras 70 por ciento tienen una actividad no vinculada directamente con la producción agrícola (56 por ciento del total son, por ejemplo, comerciantes o profesionales). Es decir que la mayoría de los terratenientes no se dedican a la producción agrícola, y que los recursos oficiales dirigidos al fomento de dicha producción llegan parcialmente a manos de un grupo social rentista sin relación con la producción.

## LA REFORMA AGRARIA: ¿UNA TRANSFERENCIA MASIVA DE TIERRAS PUBLICAS A PRODUCTORES NO CAMPESINOS?



Tal vez la Reforma Agraria representa el más simbólico ejemplo de per-versión, de "rapto", de una medida gubernamental destinada oficialmente a un sector social preciso y que termina por beneficiar a otro grupo. Explícitamente, ha sido presentada como una redistribución de la tenencia de la tierra a favor del campesino venezolano. Se le ha dado incluso virtudes místicas a la supuesta "propiedad" entregada por la Reforma Agraria; le daría al campesino la seguridad jurídica y la motivación para poder integrarse al proceso moderno de producción. No vamos a discutir aquí estos aspectos a pesar de la gran carga de engaño que contienen, y nos limitaremos al aspecto estricto de la tierra. Efectivamente, el proceso ha podido ser interpretado como una importante redistribución de la tenencia a favor de los campesinos: se beneficiaron alrededor de 100.000 campesinos en un poco más de un millón de hectáreas en los primeros años del proceso (es decir la tercera parte del total estimado de beneficiarios potenciales en 1960). Este número de beneficiarios y esta superficie no han crecido significativamente hasta fines de los años setenta. Sin embargo, un nuevo actor estaba apareciendo en el escenario agrario. Se trata de los llamados "empresarios", productores de nuevo cuño, de tipo esencialmente comercial, dedicados en su mayoría a la producción de rubros vegetales de ciclo corto, mecanizados, con un destino agroindustrial (maíz, arroz, algodón, ajonjolí, etc.), en explotaciones de tamaño mediano (20 a 200 Ha. en general). Este grupo, de origen en gran parte urbano (comerciantes, funcionarios, profesionales, militares, etc.) e incluso con un buen porcentaje de inmigrantes extranjeros, no tenía tradición agrícola en el país y no disponía de tierras. Dirigió pues su mirada hacia la oportunidad más barata dentro de las posibilidades ofrecidas por el mercado de tierra. Se trataba de las tierras públicas, cuya ocupación representaba esencialmente la inversión en cerca, mecanización, etc., es decir, los gastos directamente productivos, sin que tengan que costear el precio de la tierra misma. El proceso correspondiente de ocupación de las tierras públicas se inició en baldíos, en los años cuarenta y cincuenta, principalmente en el sur del Lago de Maracaibo para la explotación lechera, y en los Estados Portuguesa y Barinas, y fue generalizándose después a la mayor parte de las tierras públicas cultivables del país. Ahora bien, una proporción considerable de dichas

tierras ha sido transferida al patrimonio del IAN, a través de una serie de actos administrativos y legales. Entonces, los empresarios se han dirigido cada vez más al IAN para que les sea traspasada la "propiedad de la tierra que cultivan. El Instituto respondió con una cierta timidez inicial a estas demandas, a través de las llamadas "dotaciones a medianos productores" (abarcaron 500.000 Ha. entre 1970 y 1973), y aproximadamente 100.000 Ha. entre 1974 y 1978).

Ahora bien, es a partir de 1979 cuando se inicia el proceso que más nos interesa. Se trata del programa de "regularización de la tenencia" basado en el decreto 246 del 23.8.1979, el cual insiste en la "seguridad jurídica en la tenencia de la tierra... para el desarrollo agropecuario económico y social del país". El decreto distingue los "pequeños productores", es decir los campesinos a quienes se entregó un título de "propiedad" gratuito, y los "medianos productores", quienes son esencialmente empresarios, y reciben un título de "propiedad" oneroso. Los resultados de la aplicación de este decreto hasta 1984 (no disponemos de las cifras posteriores) se pueden apreciar en el cuadro 2.

por ciento han correspondido a medianos productores no campesinos, quienes están en las tierras del IAN por ocupación o por haber comprado sus bienhechurías a un campesino quien ocupaba una parcela o quien tenía un título del IAN sobre la tierra. Ahora bien, si se comparan los datos ofrecidos por el IAN en varias fechas, referidos a los productores que están en tierras del Instituto, se puede estimar un abandono por parte de los campesinos de un 5 por ciento anual; la tierra correspondiente pasa a manos de los empresarios. Si aplicamos esta cifra a la superficie "regularizada" a favor de los pequeños productores, constatamos que de aquí a 1996, más de un millón de hectáreas (sobre el millón y medio regularizado en forma gratuita) estará apropiado por los empresarios, los cuales controlarán pues 2.300.000 Has. de los 2.800.000 "regularizadas" hasta la fecha. El resultado del programa más masivo de dotación de tierras del IAN beneficia finalmente en una abrumadora proporción a los empresarios del campo, y no a los campesinos en nombre de quienes se había iniciado el proceso de Reforma Agraria.

Pensamos que estos dos ejemplos están claros. Más allá de las medidas oficiales, de las declaraciones de sus promotores y responsables, está la realidad, bien distinta de lo que se pregona. Las políticas gubernamentales tienen a menudo un impacto social opuesto a sus objetivos declarados. ¿Será un efecto de la casualidad, de la "mala planificación", de la "ineficiencia"? Dejamos que elijan la respuesta los responsables políticos, gremiales y sindicales y los líderes de los distintos grupos sociales implicados en el escenario complejo de la agricultura venezolana.

#### NOTAS

- (1) Ministerio de Agricultura y cría. Memoria y Cuenta 1978. p. 30.
- (2) Financiamiento parcial por el Consejo de Desarrollo Científico y Humanístico de la UCV y por el CONICIT.

CUADRO 2 SUPERFICIE ABARCADA POR EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA (HECTÁREAS)		
Años	Dotación gratuita	Dotación onerosa
1979-1981	925.900	785.000
1982-1984	600.000	510.000
<b>Total:</b>		
<b>1979-1984</b>	<b>1.525.900</b>	<b>1.295.900</b>
<b>FUENTE:</b> 1979-1981 Memorias del IAN. 1982-1984 Estimaciones a partir de las memorias del IAN		

Vemos que en seis años se regularizaron 2.821.800 Ha., de las cuales 46